Deutscher Bundestag **Drucksache 16/6883**
16. Wahlperiode 26. 10. 2007

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/6678 –

Modernisierung der Bankenaufsicht

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hatte im Juli 2007 auf der Grundlage eines Eckpunktepapiers zur Reorganisation der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) einen Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Modernisierung der Aufsichtsstruktur der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht“ vorgelegt. Im Zuge der Hypothekenkrise in den USA kündigte sie an, ihre Vorschläge zur neuen Organstruktur der Bankenaufsicht und deren materiell-rechtlichen Instrumente zu überdenken. Am 19. September 2007 beschloss die Bundesregierung einen Gesetzentwurf mit dem gleichen Titel, der allerdings nur Vorschriften zur Änderung der Leitungsstruktur der BaFin sowie der Besoldung der künftigen Direktoriumsmitglieder enthielt. Parallel dazu stellte sich im Zuge der Auswirkungen der Hypothekenkrise in den USA auf deutsche Banken, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, die Frage, ob die Bankenaufsicht derzeit effizient genug arbeitet und die wirklichen Risiken erkennt. Von Experten und Kreditinstituten wird insbesondere die Doppelarbeit von BaFin und Deutscher Bundesbank sowie die Prüfungspraxis der BaFin bei nicht anlassbezogenen Prüfungen (Routineprüfungen) sowie anlassbezogenen Prüfungen (Sonderprüfungen) gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 Kreditwesengesetz (KWG) kritisiert.

1. Warum hat die Bundesregierung keinen Gesetzentwurf zur Aufsichtsstrukturreform „aus einem Guss“ beschlossen?

Mit dem Gesetzentwurf zur Aufsichtsstrukturreform wird zunächst die erste Stufe einer Neuorganisation der BaFin umgesetzt. Das bisherige Präsidialsystem der BaFin mit einem alleinverantwortlichen Präsidenten wird durch eine kollegiale Führungsstruktur ersetzt. Künftig wird die BaFin durch ein Direktorium geleitet, das sich aus dem Präsidenten sowie vier Exekutivdirektoren zusammensetzt. Damit das neue Direktorium baldmöglichst seine Arbeit aufnehmen kann, sollten diese Regelungen zügig in Kraft gesetzt werden.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 24. Oktober 2007 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Modernisierung der materiellen Bankenaufsicht sowie erforderlichenfalls weitere organisatorische Maßnahmen sollen in einem zweiten Schritt folgen. Die Rückstellung dieser Regelungen ermöglicht es, die jüngsten Entwicklungen an den Finanzmärkten zu analysieren und daraus Konsequenzen ziehen zu können.

2. Wird die Bundesregierung über das Eckpunktepapier und den Referentenentwurf hinausreichende Gesichtspunkte in die bevorstehende Diskussion um eine Modernisierung der Bankenaufsicht aufnehmen?

Die Bundesregierung prüft derzeit, wie die Modernisierung der Bankenaufsicht umgesetzt werden kann und welche Gesichtspunkte auch vor dem Hintergrund der jüngsten Ereignisse berücksichtigt werden sollten. Abschließende Aussagen inhaltlicher Art können daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht getroffen werden.

3. Welche werden das im Einzelnen sein?

Siehe Antwort zu Frage 2.

4. Welche Rolle spielen dabei die Ergebnisse des vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) angefertigten „Erfahrungsbericht Bankenaufsicht“?

Die Ergebnisse des DIW-Gutachtens fließen in die Überlegungen mit ein. Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 2.

5. Hält die Bundesregierung an der in §§ 6 und 7 KWG vorgesehenen Arbeitsteilung zwischen BaFin und Deutscher Bundesbank sowohl für „nicht systemrelevante“ als auch für „systemrelevante Banken“ fest?

Siehe Antwort zu Frage 2.

6. Kann die Bundesregierung sich vorstellen, der Deutschen Bundesbank die gesamten hoheitlichen Aufsichtsbefugnisse oder Teile davon zu übertragen?

Siehe Antwort zu Frage 2.

7. Wann ist mit einer neuen, überarbeiteten Aufsichtsrichtlinie zu rechnen?

Die Bundesregierung ist bestrebt, die Überarbeitung der Aufsichtsrichtlinie möglichst zügig zum Abschluss zu bringen.

8. Hält die Bundesregierung weiterhin daran fest, im Zuge der Reform der Bankenaufsicht die Bundesbank der Rechts- und Fachaufsicht durch das Bundesministerium der Finanzen zu unterstellen?

Siehe Antwort zu Frage 2.

9. Werden die aufsichtsunterworfenen Unternehmen (Institute, Wertpapierhandels- und Versicherungsunternehmen) weiterhin die Aufsichtstätigkeit der BaFin voll finanzieren müssen?

Aus Sicht der Bundesregierung hat sich die vollständige Finanzierung der BaFin aus Mitteln der Wirtschaft bewährt.

10. Wie will die Bundesregierung die Amtshaftung der BaFin für „schlechte Aufsicht" künftig ausgestalten?

Siehe Antwort zu Frage 2.

11. Werden die Banken auch künftig die „aufsichtsfremden Tätigkeiten" der BaFin finanzieren müssen?

Die BaFin erfüllt aufgrund der in § 6 des Kreditwesengesetzes (KWG) und der in § 81 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) niedergelegten Aufgabenstellungen keine aufsichtsfremden Tätigkeiten.

12. Hält die Bundesregierung es für sinnvoll, dass die aufsichtsunterworfenen Unternehmen im Kontrollorgan der sie beaufsichtigenden BaFin, dem Verwaltungsrat, maßgeblich vertreten sind?

Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates der BaFin richtet sich nach § 7 Abs. 3 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG).

13. Wie oft hat die BaFin bisher von ihrer Möglichkeit Gebrauch gemacht, gemäß § 30 KWG konkrete Bestimmungen über Prüfungsinhalte oder Prüfungsschwerpunkte treffen zu können?

Im Jahr 2007 hat die BaFin bisher in sieben Fällen von der Möglichkeit der Bestimmung eines Prüfungsschwerpunkts des Jahresabschlussprüfers gemäß § 30 KWG Gebrauch gemacht.

14. Nach welchen Ermessenskriterien und bei welchen Instituten hat die BaFin dies getan?

Einzelaussagen sind aus Gründen der Verschwiegenheitspflicht nach § 9 KWG nicht möglich.

15. Welchem Zweck dient § 30 KWG nach Ansicht der Bundesregierung?

Zweck der gegenwärtigen Regelung des § 30 KWG ist es, dass die BaFin auf eine sonst erforderliche Anordnung einer Prüfung nach § 44 Abs. 1 KWG verzichten kann, indem eine gezielte Nachschau (z. B. zur Werthaltigkeit von Sicherheiten oder zur Angemessenheit der Risikovorsorge im Kreditgeschäft) im Rahmen einer Jahresabschlussprüfung vorgenommen wird.

16. Wie oft hat die BaFin in 2006 und 2007 Routineprüfungen und wie oft Sonderprüfungen gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 KWG durchgeführt?

Im Jahr 2006 führte die BaFin insgesamt 343 Prüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG bei Kreditinstituten, Kapitalanlagegesellschaften und Finanzdienstleis-

tungsinstituten durch, darunter 287 bei Kreditinstituten. Dabei unterscheidet die BaFin in ihrer Aufsichtsplanung erst seit Anfang 2007 in Intervallprüfungen, die routinemäßig in bestimmten Zeitintervallen bei Instituten angeordnet werden, und in Anlassprüfungen, die entweder einen geplanten Prüfungsinhalt zum Gegenstand haben oder die unterjährige Ad-hoc-Prüfungen bei erheblichen Anlass darstellen können. Im Verlaufe des Jahres 2007 ordnete die BaFin bis September 2007 bei Kreditinstituten, Kapitalanlagegesellschaften und Finanzdienstleistungsinstituten 155 Anlassprüfungen und 24 so genannte Intervallprüfungen gemäß § 44 Abs. 1 KWG an.

17. Nach welchen Ermessenskriterien und bei welchen Instituten hat die BaFin dies getan?

Die BaFin hat in ihrem Jahresbericht 2006, der unter anderem auf der Homepage der BaFin (www.bafin.de) einsehbar ist, ihren risikoorientierten Aufsichtsansatz dargelegt und auch Angaben zur Struktur der Prüfungen bei Kreditinstituten veröffentlicht. Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 16. Darüber hinausgehende Aussagen zu einzelnen Instituten sind aus Gründen der Verschwiegenheitspflicht nach § 9 KWG nicht möglich.

18. Welche Rolle spielen dabei die Auswertungen der Deutschen Bundesbank sowie die im Anschluss daran von der BaFin erstellten so genannten Risikoprofile?

Die Zusammenarbeit zwischen der BaFin und der Deutschen Bundesbank richtet sich grundsätzlich nach § 7 KWG und bezüglich ihrer praktischen Ausgestaltung nach der Aufsichtsrichtlinie. Im Übrigen siehe Antwort zu den Fragen 2 und 7.

19. Welchem Zweck dient § 44 Abs. 1 S. 2 KWG nach Ansicht der Bundesregierung?

Zweck der Regelung nach § 44 Abs. 1 Satz 2 KWG ist es, der BaFin neben den alljährlichen Jahresabschlussprüfungen eine weitere Informationsquelle zu Aufsichtszwecken zur Verfügung zu stellen.

20. Spielt die fehlende Systemrelevanz zahlreicher mitarbeiter- und bilanzsummenschwacher Banken bei der Entscheidung über eine Prüfungsanordnung eine Rolle?

Ja

21. Wenn ja, wie findet die fehlende Systemrelevanz bei der Anordnung von Routineprüfung und wie bei der Anordnung von Sonderprüfungen gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 KWG Berücksichtigung?

Siehe Antwort zu Frage 17.

22. Von wem werden die Routineprüfungen und von wem die Sonderprüfungen gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 KWG in welcher Anzahl durchgeführt?

Nach Angaben der BaFin sind im Bereich Bankenaufsicht im Verlaufe des Jahres 2007 mit Stichtag 17. Oktober 2007 insgesamt 208 Prüfungen gemäß § 44

Abs. 1 KWG durchgeführt worden: Ausführende Prüfer waren bei 149 Prüfungen die Deutsche Bundesbank, bei 48 Prüfungen Wirtschafts- oder Verbandsprüfer sowie bei 11 Prüfungen die BaFin.

23. Nach welchen Ermessenskriterien entscheidet die BaFin über den jeweiligen Sonderprüfer?

Wenn Wirtschaftsprüfer mit Prüfungen nach § 44 Abs. 1 KWG beauftragt werden, werden die Prüferleistungen in einem Vergabeverfahren nach den geltenden Vergaberegeln des Bundes an den Wirtschaftsprüfer mit dem wirtschaftlichsten Angebot vergeben.

Im Übrigen kommen bei bankgeschäftlichen Prüfungen §§ 7 und 44 Abs. 1 KWG und ergänzend die Aufsichtsrichtlinie zur Anwendung. Siehe hierzu auch Antwort zu den Fragen 2 und 7.

24. Macht die BaFin dem von ihr beauftragten Sonderprüfer Vorgaben hinsichtlich der Prüferanzahl, der Regeldauer und der Kosten der angeordneten Prüfung?

Nein

25. Wie wird gewährleistet, dass bei der Anordnung von Routineprüfungen und bei der Anordnung von Sonderprüfungen gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 KWG das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt wird?

Siehe Antwort zu Frage 17.

26. Wie soll nach Ansicht der Bundesregierung künftig das Verhältnis zwischen § 30 KWG und § 44 Abs. 1 KWG geregelt werden?

Siehe Antwort zu Frage 2.

27. Warum will die Bundesregierung § 30 KWG nun als „Soll-Vorschrift“ ausgestalten?

Siehe Antwort zu Frage 2.

28. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Anordnungspraxis der BaFin gemäß § 30 KWG?

Siehe Antwort zu Frage 2.

29. Welche zu den §§ 30, 44 Abs. 1 S. 2 KWG milderen Aufsichtsmittel stehen der BaFin zur Verfügung?

Der Gesetzgeber hat für die in §§ 30, 44 Abs. 1 Satz 2 KWG verankerten gesetzlichen Instrumente der Bankenaufsicht keinen Ersatz bestimmt. Im Übrigen hat die BaFin im Rahmen ihrer Verwaltungspraxis einen Ermessensspielraum.

30. Welche rechtliche Qualität kommt den „Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Kreditinstitute“ (MaRisk) nach Ansicht der Bundesregierung zu?

Bei den MaRisk (Mindestanforderungen an das Risikomanagement) handelt es sich um norminterpretierende Verwaltungsvorschriften, die der Auslegung der weitgehend unbestimmten Rechtsbegriffe des § 25a KWG dienen.

31. Sind die neuen MaRisk bereits Gegenstand von Routine- oder Sonderprüfungen?

Ja

32. In welchen Umfang macht die BaFin davon Gebrauch, nach § 26 Abs. 1 S. 4 KWG die Prüfungsberichte von verbandsangehörigen Kreditinstituten anzufordern?

Die BaFin fordert alle Prüfungsberichte des Jahresabschlusses verbandsangehöriger Kreditinstitute an.

33. Nach welchen Ermessenskriterien und bei welchen Instituten hat die BaFin dies getan?

Siehe Antwort zu Frage 32.

34. In welchem Umfang macht die BaFin von den Freistellungsmöglichkeiten der §§ 2 Abs. 4 und 31 KWG Gebrauch?

Die BaFin hat nach eigenen Angaben 236 deutsche Institute nach § 2 Abs. 4 KWG freigestellt. Zahlen zu den unterschiedlichen Freistellungsmöglichkeiten nach § 31 KWG werden in der BaFin nicht statistisch erfasst. Im Übrigen sind Aussagen zu einzelnen Instituten aus Gründen der Verschwiegenheitspflicht nach § 9 KWG nicht möglich.

35. Nach welchen Kriterien und bei welchen Instituten hat die BaFin dies getan?

Eine Freistellung nach § 2 Abs. 4 KWG ist möglich, wenn das Unternehmen wegen der Art der betriebenen Geschäfte nicht der Aufsicht bedarf. Dies ist grundsätzlich der Fall, wenn die Bank- oder Finanzdienstleistungsgeschäfte von dem Unternehmen nur als Hilfs- und Nebengeschäfte betrieben werden. Von einer der Befreiungsmöglichkeiten des § 31 KWG wird regelmäßig Gebrauch gemacht, wenn die bankaufsichtliche Vorschrift für die Geschäftstätigkeit des Kreditinstituts nicht relevant ist. Aussagen zu einzelnen Instituten sind aus Gründen der Verschwiegenheitspflicht nach § 9 KWG nicht möglich.

36. Wie plant die Bundesregierung, die Bürokratiebelastung im Bankenbereich insgesamt zu reduzieren?

Einer der Anhaltspunkte für die Prüfung von Deregulierungsmaßnahmen werden die im Rahmen der Initiative der Bundesregierung zum Bürokratieabbau erzielten Messergebnisse sein. Ausgangspunkt sind dabei die Belastungen, die

aus bestehenden Informationspflichten resultieren. Mit dem Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR) hat das Parlament ein unabhängiges Beratungs- und Kontrollorgan geschaffen, dessen Aufgabe es ist, die Bundesregierung zu unterstützen, bestehende Bürokratie zu reduzieren sowie neue Bürokratie zu vermeiden.

In einem ersten Schritt wurden alle bestehenden Informationspflichten erfasst. Nunmehr findet die Messung, teilweise unter Einbeziehung von Vertretern der Wirtschaft, statt. Darüber hinaus ist die Verwaltung verpflichtet, vor Erlass neuer Informationspflichten eine Berechnung der damit verbundenen Belastungen für Wirtschaft, Verwaltung und Bürger vorzunehmen und dem NKR vorzulegen.

37. Warum ist das Kreditwesengesetz bislang größen-, bankengruppen- und rechtsformunabhängig ausgestaltet?

Das KWG folgt den EU-Richtlinien zur Bankenaufsicht, insbesondere den Richtlinien EG 2006/48 und EG 2006/49, die allgemeine Institutsbegriffe vorgeben. Die Rechtsetzung der EU und der Bundesrepublik Deutschland folgt dabei dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Unternehmen eines Marktes. In der laufenden Beaufsichtigung ist die BaFin aus dem Grundsatz der Proportionalität aus Artikel 124 der Bankenrichtlinie EG 2006/48 verpflichtet, die Relevanz der Geschäfte (Art, Umfang und Komplexität) des betreffenden Kreditinstituts für das Finanzsystem zu berücksichtigen.

38. Wie berücksichtigt die Bundesregierung bei der Einzelaufsicht über Banken, dass die BaFin seit 1998 ebenfalls deren freiwillige Sicherungseinrichtungen und die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen beaufsichtigt?

Die BaFin beaufsichtigt nicht die freiwilligen Sicherungseinrichtungen. Die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen werden zudem – anders als die Institute – nicht nach dem KWG, sondern nach dem Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz vom 16. Juli 1998 (EAEG) beaufsichtigt. Die Aufsicht wird in organisatorisch unterschiedlichen Einheiten der BaFin wahrgenommen.

39. In welchem (Rang-)Verhältnis steht nach Ansicht der Bundesregierung das öffentlich-rechtliche Bankenaufsichtsrecht als Eingriffsrecht zum freiheitlichen Privat- und Gesellschaftsrecht und deren Schutzmechanismen?

Es besteht kein Rangverhältnis zwischen den öffentlich-rechtlichen Vorschriften über die Bankenaufsicht, insbesondere dem Kreditwesengesetz (KWG), und den privatrechtlichen Regelungen für das Bankwesen. In beiden Fällen handelt es sich um Vorschriften, die unterhalb des Verfassungsrechts und damit prinzipiell „im gleichen Rang“ stehen.

Die Bankenaufsicht ist als Teil der vollziehenden Gewalt gemäß Artikel 1 Abs. 3 des Grundgesetzes unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Sofern Maßnahmen der Bankenaufsicht eine grundrechtlich geschützte Position tangieren, schützen die Grundrechte vor einer ungerechtfertigten Beeinträchtigung durch die öffentliche Gewalt.

40. Taugt die Bankenaufsicht nach Ansicht der Bundesregierung als Mittel zur Marktgestaltung?

Die Aufgaben der Bankenaufsicht richten sich nach § 6 KWG. Dabei ist die BaFin im Sinne von § 4 Abs. 4 FinDAG im öffentlichen Interesse tätig.

41. Wie weit ist die tatsächliche und in der Folge die materiell-rechtliche Verzahnung der einzelnen Aufsichtsbereiche (Institute, Wertpapierhandels- und Versicherungsunternehmen) vorangeschritten?

Der Bedeutung der Allfinanz wurde durch die Umsetzung der EU-Finanzkonglomeraterichtlinie in nationales Recht Rechnung getragen, indem zusätzliche Risiken, die aus der parallelen Geschäftstätigkeit in verschiedenen Finanzbranchen resultieren, überwacht werden. Hierzu etablierte die BaFin eine säulenübergreifende Finanzkonglomerateaufsicht.

Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 42.

42. Wie setzt die BaFin den integrativen Ansatz der Aufsicht organisatorisch innerhalb der Behörde um?

Mit der Zusammenlegung der ursprünglichen Aufsichtsämter für das Banken-, Wertpapier- und Versicherungswesen zur BaFin wurde die Grundlage für die Schaffung einer integrativen Aufsicht gelegt. Neben dieser organisatorischen Neuausrichtung ist einer der zentralen Organisationsmaßnahmen innerhalb der BaFin die Einrichtung von Querschnittsabteilungen und -gruppen, in denen Themenbereiche, die für die Aufsicht des Banken-, Versicherungs- und Wertpapierwesens vergleichbar sind, aufsichtsübergreifend behandelt werden.

43. Wie viele Finanzkonglomerate und Allfinanzkonzerne gibt es derzeit in Deutschland?

Derzeit gelten neun Konzerne, deren Mutterunternehmen ihren Sitz in der Bundesrepublik Deutschland haben, als Finanzkonglomerate. Weitere siebzehn Konzerne mit Sitz ihrer Muttergesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland werden aufsichtsrechtlich als sektorübergreifend tätige Unternehmensgruppen behandelt.

44. Wie will die Bundesregierung das weitere Gesetzgebungsverfahren zeitlich gestalten?

Nach den derzeitigen Planungen könnte das „Gesetz zur Modernisierung der Aufsichtsstruktur der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht“ im März 2008 in Kraft treten.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333